Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

# 20 454 Voortgangsrapportage uitvoering wetten oorlogsgetroffenen

## Nr. 113 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2015

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van uw Kamer heeft mij bij brief van 3 juli 2015 verzocht om na ommekomst van het zomerreces mijn reactie te geven op de resultaten van de onderzoeken naar de «Indische kwestie» en uw Kamer te informeren over de voortgang van dit dossier. Daarbij gaat het om het vraagstuk van de gedurende 35 maanden niet-betaalde salarissen van overheidsdienaren en KNIL-militairen (backpay) alsmede geleden oorlogsschade, gedurende de Japanse bezetting van voormalig Nederlands-Indië. In aanvulling hierop verzocht de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport mij op 4 september om de toespraak van de Minister-President bij de Indië-herdenking op 15 augustus jl. daarbij te betrekken.

In mijn brief van 30 juni jl. (Kamerstuk 20 454, nr. 112) berichtte ik u reeds kort over verschillende gezette stappen gedurende de afgelopen periode. Ik ben daarbij kort ingegaan op de juridische en financiële argumenten vanuit de overheid en haar eerder ingenomen standpunt dat met «het Gebaar» een breed en finaal karakter werd beoogd. Ik heb tevens de blijvende negatieve gevoelens en het gevoel van onrecht binnen de Indische gemeenschap benoemd. In mijn beantwoording nu ga ik ook hier uitgebreider op in.

Ik heb mij afgelopen periode zeer grondig verdiept in de inhoud en gevoeligheden rond de «Indische Kwestie». Daartoe heb ik diverse keren gesproken met het Indisch Platform, een samenwerkingsverband van circa 30 Indische organisaties. Hieruit blijkt dat met «het Gebaar» uit 2000 het kabinet naar de beleving van het Indisch Platform niet tegemoet is gekomen aan gevoelens van onrecht en achterstelling binnen grote delen van de Indische gemeenschap in ons land. Op zich sterke juridische en financiële argumenten vanuit de overheid, hebben niet kunnen voorkomen dat de negatieve gevoelens binnen de Indische gemeenschap

kst-20454-113
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

van generatie op generatie zijn doorgegeven en tot dit moment – 70 jaar na de oorlog – zijn blijven voortduren.

Het kabinet besloot in 2000 om aan groepen vervolgingsslachtoffers bedragen beschikbaar te stellen vanwege gebreken in het naoorlogse rechtsherstel. Op 12 december 2000 (Kamerstuk 25 839, nr. 21) gaf het kabinet aan dat de tegemoetkoming aan de Indische gemeenschap een breed en finaal karakter heeft en dat het NIOD-onderzoeksprogramma «Van Indië tot Indonesië», werd ontwikkeld om de geschiedenis in kaart te brengen.
Het Indisch Platform heeft de financiële tegemoetkoming, «het Gebaar», nooit als alles omvattend en finaal kunnen zien. In hun ogen ging het om een vergoeding voor de «kille ontvangst» van gerepatrieerden in Nederland. De uitkomsten van de onderzoeken zouden eindelijk duidelijk kunnen maken dat er grote onrechtvaardigheden hebben plaatsgevonden, die in de ogen van het Indisch Platform vervolgens alsnog door de regering hersteld zouden moeten worden. De onderzoeken hadden volgens het Indisch Platform moeten leiden tot een inhoudelijke discussie met het kabinet, uitmondend in een vergoeding specifiek vanwege achterstallige salarissen (backpay) en oorlogsschade.

Het overleg dat ik de afgelopen maanden met het Indisch Platform, maar ook met andere betrokkenen bij de Indische gemeenschap heb gevoerd, richtte zich dan ook op drie aspecten, te weten:
1) In beeld brengen van de geschiedenis van de Indische gemeenschap
2) Erkenning van het leed dat velen hebben moeten meemaken
3) Verkenning van mogelijkheden om die erkenning tot uitdrukking te brengen.

**Geschiedenis**

De wetenschappelijke onderzoeken van het NIOD betekenen een verrijking van onze kennis over die donkere periode in onze vaderlandse geschiedenis. Het vult, zoals in 2000 door het kabinet ook werd beoogd, leemtes in de geschiedschrijving. Het geeft ook goed weer hoe de backpay-kwestie van een zuiver financieel en juridisch debat is overgegaan in een discussie met weliswaar een materieel aspect, maar vooral ook een grote morele lading: erkenning voor hetgeen men had doorgemaakt. Uit de onderzoeken komt goed naar voren dat de kijk op deze kwestie in de loop van de tijd is veranderd.

De eerste jaren na Japanse bezetting kenmerkten zich door een Indisch Gouvernement dat een zakelijk geschil had met haar ambtenaren, KNIL-militairen en Indisch marinepersoneel. Het Gouvernement streefde hierbij naar een alternatieve, beperkter uitkering in de vorm van een rehabilitatieregeling om getroffen huishoudens weer op de been te brengen. De zeer problematische financiële positie van het Gouvernement speelde daarbij eveneens mee. Naar de mening van het Gouvernement had ze met de getroffen rehabilitatieregeling aan haar verplichtingen voldaan, terwijl betrokken ambtenaren en militairen dit slechts zagen als een eerste voorschot. Dit werd versterkt door het feit dat diverse bedrijven voor hun werknemers een aanzienlijk ruimere financiële regeling hadden getroffen. De onderzoeken laten de beperktheid van de rehabilitatieregeling ook helder zien. Het ging in zijn totaliteit om een vergoeding van een beperkt aantal maanden loon, voor grote gezinnen iets ruimer dan voor vrijgezellen. Hierbij blijkt uit het onderzoek overigens ook dat reeds vanaf dit moment een onderscheid werd gemaakt bij het Gouvernement tussen juridische verplichtingen en keuzes vanuit een moreel oordeel. Dit laatste vormde opvallend genoeg haar belangrijkste grondslag om de rehabilitatie vorm te geven.

Wat betreft oorlogsschade nam men zich voorafgaand aan het werkelijk ontstaan van de oorlog voor hiervoor een regeling te willen treffen. Waar de Nederlandse regering in Londen dit ook werkelijk deed – en zelfs uitkeerde gedurende de oorlog – besloot men in Nederlands-Indië reeds in 1943 dat er geen juridische verplichting voor het vergoeden van materiële schade gold. Dit beleid bleef staan na de oorlog, waardoor men qua rechtsherstel voor de oorlogsschade niet terug kon vallen op een wettelijke regeling. Ook hier kwam er uiteindelijk alleen een rehabilitatieregeling, gericht op het vergoeden van huisraad. Naast gebrek aan middelen betrof een extra complexiteit de oorzaak van eventuele oorlogsschade. Het ging immers schade door oorlogshandelingen van Japanners, collectieve roofaanvallen van Indonesiërs, geallieerde bombardementen en militaire acties aan Nederlandse en opstandelingenkant gedurende de bersiap. De geschiedenis maakt duidelijk dat er een groot verschil is tussen vergoedingen voor oorlogsschade en backpay in Nederlands-Indië en de keuzes in Nederland.

In de decennia die volgen op de onafhankelijkheid van Indonesië stelde Nederland zich op het standpunt dat de boedelscheiding bij de Ronde Tafel Conferentie van 1949 helder is. Alle rechten en plichten – ook financiële – van het Indisch Gouvernement gingen over op Indonesië. Dit omvatte tevens een eventuele backpay. Op initiatief van de Tweede Kamer nam de Nederlandse Staat later het afronden van de rehabilitatieregeling over, dit gold echter niet voor verdere backpay-eisen. Er volgden diverse gerechtelijke processen, welke uiteindelijk leidde tot het oordeel dat de Nederlandse overheid op juridische gronden niet tot backpay gedwongen was.
Ook in deze periode van de geschiedenis strijden morele gronden en juridische overwegingen om de voorrang. Uiteindelijk hebben het toenmalige Kabinet en Kamer ingestemd met de boedelscheiding zonder nadere afspraken over eventuele backpay. Dit kwam opnieuw terug bij het Traktaat van Wassenaar uit 1966. Deze overeenkomst betrof claims tussen Nederland en Indonesië die waren ontstaan na de soevereiniteitsoverdracht. Backpay was hierbij uiteindelijk expliciet geen deel van de afspraken.

Na een periode van rust ontstond hernieuwde aandacht in de jaren ’70. Dit was ook het moment dat het debat werd verbreed. Van een financieel-juridische discussie ging het nu over naar een moreel debat. Dit werd mede beïnvloed door de Stichting Nederlandse Ereschulden. Het werd een principiële, morele erekwestie. Dit paste ook bij de bredere beweging in deze periode ten opzichte van wat mensen hadden meegemaakt in de oorlog: oorlogsgetroffenen werden in hun leed gekend en erkend.
Een commissie van drie Kamerleden (PvdA, CDA, VVD) wilde een vorm van materiële genoegdoening. Dit leidt uiteindelijk tot een eenmalige belastingvrije uitkering (NLG 7.500) voor oorlogsleed aan alle krijgsgevangenen en burgergeïnterneerden van de Japanse kampen: de Wet Uitkering Indische Geïnterneerden (1981). De «backpay-doelgroep» wordt hiermee echter niet volledig bereikt, hetgeen een illustratie is hoe complex rechtsherstel, backpay en oorlogsleed van elkaar verschillen èn samenhangen.

Eind jaren ’90 ontstaat vervolgens een breder debat over rechtsherstel rond de Tweede Wereldoorlog. Hiertoe stelt het kabinet 5 commissies in die het gehele terrein van rechtsherstel bestrijken. De bevindingen van deze commissies lagen ten grondslag aan de vaststelling van (vermoedelijke) gebreken in het naoorlogse rechtsherstel en de kabinetsbesluiten die daarop volgden. Het IP brengt in aanvulling hierop in dat een uitkering zich voor de Indische groep niet kan beperken tot door de Japanners geïnterneerden. Dit geheel leidt tot het Kabinetsbesluit om ten behoeve

van verschillende doelgroepen (ook Joods en Roma/Sinti) een regeling te treffen voor individuele uitkeringen, collectieve doelen en historisch onderzoek. Het ging hierbij om erkenning, excuses en een financiële tegemoetkoming voor het geleden onrecht. Uiteindelijk wordt het voorgenomen bedrag voor de Indische gemeenschap verhoogd van NLG 250 mln naar NLG 350 mln voor eenmalige uitkeringen en NLG 35 mln voor collectieve doelen. Op initiatief van het IP werden in het historisch onderzoek ook aspecten van rechtsherstel betrokken, waarvan ik in het begin van deze brief een aantal heb samengevat.

De NIOD-onderzoeken zijn in 2005/2006 direct na verschijnen aangeboden aan uw Kamer. Het kabinetsstandpunt volgde met de brief van 12 januari 2007 (Kamerstuk 20 454, nr. 82). De strekking van de brief is dat naar het oordeel van het kabinet de resultaten van beide onderzoeken geen nieuwe feiten of gezichtspunten bieden die aanleiding zouden kunnen zijn het gevoerde beleid te wijzigen of om op eerdere afspraken terug te komen. Kortom, «het Gebaar» uit 2000 was in de ogen van het kabinet omvattend en «finaal». Ik citeer uit deze brief: *«De regering heeft in 2000 erkend dat het naoorlogs Indisch rechtsherstel – terugkijkend met de ogen van nu – kil en bureaucratisch is verlopen, tekortkomingen heeft gekend en dat dit tot teleurstellingen heeft geleid. Dit morele besef is vergezeld gegaan van een financiële tegemoetkoming [...]. Met dit «gebaar» wenste de regering finaal recht te doen aan de kritiek op de bejegening van de slachtoffers in het naoorlogse rechtsherstel».*

Op verzoek van uw Kamer werd het standpunt van 12 januari 2007 opnieuw tegen het licht gehouden. In deze periode is door mijn voorgangers ook herhaaldelijk het gesprek hierover gevoerd met het IP. Dit resulteerde in de brief van 28 april 2011 (Kamerstuk 20 454, nr. 103) waarin, met onderbouwing, het standpunt uit 2007 werd herbevestigd. In de brief wordt ingegaan op de reikwijdte – naast de kille ontvangst ook het naoorlogse rechtsherstel – en het finale karakter van «het Gebaar». Ook wordt de betekenis van de historische onderzoeken expliciet benoemd, het betrof het opvullen van leemten en het verbreden en verdiepen van kennis. De Kamer heeft met deze lijn ingestemd. Met de bevestiging in de historische onderzoeken is onderkend dat er in juridisch zin geen claim op de overheid rust.

## Erkenning

Ik kan mij verplaatsen in het gevoel van teleurstelling bij de Indische gemeenschap en heb er begrip voor dat een beroep wordt gedaan op *morele* overwegingen. Dit sluit ook aan bij de melding in de onderzoeken dat de backpay naast een materieel ook een groot psychologisch aspect heeft. Met de wetenschap die we nu hebben, kunnen we zien dat de geschiedenis anders en vooral minder kil en bureaucratisch had kunnen lopen. Ook zijn er met de kennis van nu diverse inhoudelijke tekortkomingen bij verschillende regelingen die hebben plaatsgevonden aan te geven. Dat kan bijvoorbeeld betrokken worden op gekozen afbakening van de groep en omvang van de regeling. Maar juist die gebreken in het naoorlogs rechtsherstel[1] – en de werkwijze en keuzes bij eerdere pogingen om specifiek tegemoet te komen aan de Indische gemeenschap met de Rehabilitatieregeling van het Nederlands-Indisch Gouvernement (1947) en de Wet Uitkering Indische Geïnterneerden (1981) – waren ten tijde van het maken van «het Gebaar» in ieder geval op hoofdlijnen al bekend. Dit waren overigens ook de regelingen, naast de specifieke uitkeringswetten voor oorlogsgetroffenen en het Gebaar zelf, waar de

[1] Het IP verwijst bijvoorbeeld ook naar de gemaakte afbakeningskeuzes bij de Wet Materiële Oorlogsschade.

Minister-President op 15 augustus aan refereerde (zie ook de tabel in bijlage 1[2]). Met de soms moeilijke inhoudelijke keuzes in afbakening en omvang die in deze regelingen zijn gemaakt.

De onderzoeken brengen nog eens systematisch in beeld hoe de geschiedenis rond backpay en oorlogsschade zich heeft voltrokken. Ze bieden een goed inzicht in de wijze waarop Nederlandse kabinetten van toen, het Nederlands-Indisch gouvernement en later de Indonesische regering, om zijn gegaan met de achterstallige ambtenarensalarissen en het vergoeden van oorlogsschade. En de soms moeilijke keuzes die daarbij zijn gemaakt in afbakening van rechthebbenden en omvang van vergoedingen. Met name de verschillen tussen Nederlandse ingezetenen en de uit Nederlands-Indië gerepatrieerden worden soms pijnlijk zichtbaar.

Het standpunt dat opeenvolgende kabinetten hebben ingenomen over de reikwijdte en het finale karakter van «het Gebaar» en over de eerdergenoemde onderzoeken is mijns inziens helder. Ik neem geen afstand van de redenatie van eerdere kabinetten dat met «het Gebaar» een breed en finaal karakter werd beoogd en dat de onderzoeken vanaf de start niet waren gericht op waarheidsvinding ten behoeve van de onderbouwing van een claim, maar op geschiedschrijving.

De Minister-President heeft in zijn speech op 15 augustus benadrukt dat de regelingen met de erkenning van achterstallige salarissen en geleden oorlogsschade lang op zich lieten wachten. En dat de behandeling ervan – gemaakte afbakening in doelgroep, gekozen omvang en emoties daarbij – het gevoel van onrecht niet volledig weg konden nemen. In sommige gevallen zelfs sterker: de gekozen uitvoering versterkte soms zelfs de pijn van de herinnering en de oude wonden.

Ik deel de mening van de Minister-President dat zo de goede bedoelingen uit beeld verdwenen. En daarmee het gevoel van miskenning bleef bestaan. Het kabinet betreurt dit.

Gevolg hiervan is dat nu al vele jaren – bij iedere kabinetswisseling opnieuw – de discussie m.b.t. de erkenning boven komt. Een discussie die emotioneel zwaar drukt op de generatie die de oorlog in Nederlands-Indië tijdens de Japanse bezetting en de Bersiap aan den lijve heeft ondervonden, maar zeker ook op degenen die als nabestaanden de daarmee gepaard gaande emotie actief blijven ervaren.

## Verkenning

Vanuit mijn oprechte verlangen om te onderzoeken of er een uitweg is te vinden uit deze impasse heb ik, mij nadrukkelijk hoedend voor het wekken van onterechte verwachtingen, het Indisch Platform gevraagd wat er nodig zou zijn om dat gevoel van onrechtvaardigheid weg te nemen.

Het Indisch Platform heeft te kennen gegeven dat dit een combinatie zou moeten zijn van erkenning, excuus voor het overheidshandelen en een bijpassende substantiële materiële regeling.

Uitkomst van de verkenning is, dat het bij de honorering van de wensen van het Indisch Platform (en variaties daarop ten aanzien van rechtsopvolgers) zou gaan om een buitengewoon complexe en kostbare operatie, zowel in termen van programmageld als in termen van uitvoeringslasten. We spreken dan al snel over cumulatief honderden miljoenen euro's.

---

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Hoewel ik zeer waardeer dat het Indisch Platform actief meedacht en denkt over mogelijke oplossingen, moet ik constateren dat deze financiële tegemoetkoming, gebaseerd op *morele* overwegingen, het kabinet – ook als deze over bijvoorbeeld 15 jaar gespreid zou worden – voor een onoverkomelijke budgettaire opgave zou stellen.

De uitkomst van deze verkenning met het Indisch Platform maakt voor het kabinet duidelijk dat een werkbare en voor alle partijen aanvaardbare oplossing voor de hiervoor beschreven impasse helaas niet voor handen is. Het Indische Platform heeft neergelegd wat voor hen acceptabel is als oplossing, waarbij een minimumbedrag voor de eerste generatie én voor de oudste nabestaande in de eerste lijn essentieel is. Tegelijkertijd is voor een belangrijk deel van de Indische gemeenschap erkenning belangrijker dan een financieel gebaar dat in materiële zin slechts een zeer beperkte verzachting van de door hen geleden schade kan zijn. En ook dan blijven de budgettaire kosten zeer hoog.

Een uitkomst die zowel door het kabinet als door het Indisch Platform kan worden geaccepteerd en voluit kan en zal worden verdedigd naar zijn gehele achterban blijkt (vooralsnog) niet mogelijk.

Ik ben in gesprek gebleven met het Indisch Platform en anderen in de Indische gemeenschap. Mijn contacten in de afgelopen periode zijn gericht geweest op het verder zoeken naar een uitkomst die niet alleen acceptabel zou kunnen zijn voor het kabinet, maar dat ook met name is voor de intussen vaak hoogbejaarde «eerste generatie» binnen de Indische gemeenschap. Een uitkomst die een oplossing zou kunnen bieden voor de «Indische kwestie». Deze gesprekken hebben mij nog eens nadrukkelijk doen beseffen dat er voor de problematiek van backpay en oorlogsschade – met intussen een geschiedenis van bijna 70 jaar – geen pasklare oplossing voorhanden is. De combinatie van morele, juridische en budgettaire overwegingen leidt hier niet als vanzelf tot een «logische» uitkomst. Ik moet constateren dat er op dit moment geen oplossing voorhanden is waarmee de Indische Kwestie zoals die op tafel is gelegd door het Indisch Platform kan worden afgesloten.

Ik ben daarbij blijven kijken op welke wijze de gewenste erkenning beter gestalte kan krijgen. Ik constateerde in mijn gesprekken dat het op dit moment in essentie niet zozeer gaat om de materiële component, maar vooral om de morele dimensie: erkenning en begrip vanuit de overheid en Nederlandse samenleving voor hetgeen de Indische gemeenschap heeft doorgemaakt.

Vanuit die wetenschap zal ik mij de komende tijd blijven inzetten om de roep om erkenning voor hetgeen de Indische gemeenschap is overkomen nadrukkelijker te vertalen naar bekendheid met en bewustzijn van onze historie met Nederlands-Indië. Dat sluit ook aan op hetgeen de Minister-President hier bij de herdenking op 15 augustus over heeft gezegd.

Om de erkenning gestalte te geven, moet de Nederlandse samenleving onze historie in Indië kennen. Het Indisch Herinneringscentrum versterkt dit al gedeeltelijk op mijn verzoek en ook de diverse herdenkingen op Bronbeek spelen hierin een belangrijke rol. Ik zal mij inspannen om dit aanzienlijk te versterken, opdat dit deel van onze geschiedenis blijvende aandacht krijgt en het gevoel van onbegrip en verdriet dat velen daarover hebben gehad of nog hebben, langzaam maar zeker wordt weggenomen.

Ik realiseer mij dat de gevoelens van onrecht hiermee niet volledig zijn verdwenen. Wel vertrouw ik erop dat er gezamenlijk gewerkt kan worden aan een nieuwe fase in de relatie tussen overheid, samenleving en de

Indische gemeenschap in ons land. Alleen met een blik op onze gezamenlijke toekomst is het mogelijk dat de – veelal diepe – wonden uit het verleden geleidelijk zullen helen. Ik hoop dat ik in dit pad ook in het Indisch Platform een medestander te blijven vinden, gericht op onze gezamenlijke toekomst.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn